

octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20

Mejorar los datos de los desplazados internos para ayudar a aplicar los Principios Rectores

Natalia Krynsky Baal, Laura Kivelä y Melissa Weihmayer

Los datos confiables e integrales son fundamentales para una programación y una práctica eficaces. La calidad de los datos se puede mejorar de muchas maneras para reflejar mejor los Principios Rectores y proporcionar evidencia para apoyar su aplicación.

Dados los niveles ascendentes de desplazamiento interno a nivel mundial y el creciente interés en la programación y las políticas “basadas en datos”, en este vigésimo aniversario es especialmente relevante preguntarse si los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos se ven reflejados en dichos esfuerzos. Las experiencias del personal del Servicio Conjunto de Caracterización de Población Desplazada (JIPS, por sus siglas en inglés) revelan que existe una brecha importante entre los datos disponibles en la actualidad y la doctrina clave de los Principios Rectores. Analizando estas brechas se obtienen recomendaciones para mejorar la base de evidencia sobre el desplazamiento interno, lo que ayuda a informar una aplicación más eficaz de los Principios Rectores.

Contextualizar la definición de desplazado interno

La definición del término desplazado interno, tal como se presenta en los Principios Rectores, es amplia y abarca causas de desplazamiento tanto naturales como provocadas por el hombre; sin embargo, no existe un sistema de datos sistemático, integral y acreditado que refleje esto. Las metodologías actualmente en uso emplean una definición significativamente estrecha como resultado de realidades operacionales y políticas, y es posible que requieran varias decisiones técnicas para producir datos contextualizados, útiles y adecuados¹.

Los desafíos operacionales pueden limitar el alcance de la recopilación de datos en detrimento de la calidad de dichos datos. El acceso limitado a determinadas áreas geográficas afecta la cobertura de datos, por ejemplo donde los riesgos de seguridad impiden la entrada a asentamientos informales. Las consideraciones políticas también entran en juego cuando las definiciones de desplazamiento interno se desvían de la que figura en los Principios Rectores. Por ejemplo, la definición utilizada en el censo de 2014 de Côte d'Ivoire se limitaba a los desplazamientos causados por conflictos armados recientes y, por lo tanto, excluía a personas desplazadas en otras ocasiones o por otros motivos.

Aun si se reducen las limitaciones operacionales y políticas de forma adecuada, las decisiones técnicas relacionadas con el diseño metodológico pueden restringir aún más la definición al establecer parámetros para la recopilación de datos, por ejemplo, seleccionar un marco de tiempo específico o centrarse en determinadas causas de desplazamiento o áreas geográficas. Puede que estas sean decisiones sensatas para vincular mejor la recopilación de datos a usos específicos pero todavía pueden limitar la capacidad de capturar el panorama completo del desplazamiento, omitiendo completamente algunos grupos vulnerables.

Además de los desafíos asociados con la identificación de los desplazados internos, no existe una práctica estándar para establecer el final del desplazamiento a través de datos, a pesar de la amplia aceptación de la definición conceptual presente en el Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos del Comité Permanente entre Organismos (IASC, por sus siglas en inglés)². La decisión de algunos agentes de dejar de supervisar ciertos casos suele basarse en criterios excesivamente simplificados y a menudo influenciados por la política (como el retorno físico) para determinar que se ha alcanzado una solución duradera, aunque persistan los desafíos relacionados con el desplazamiento; el uso de estos criterios está desfasado con los Principios Rectores. Por otro lado, los desplazados internos también pueden permanecer en los datos indefinidamente porque no existen criterios claros para la evaluación de soluciones, un problema que crea desafíos, pero que es bien recibido por algunos agentes porque evita el peligro de la eliminación prematura y arbitraria de los desplazados internos de los sistemas de datos.

Reflejar el principio de no discriminación

No comprender la posición de los desplazados internos en relación con las comunidades no desplazadas en las que viven puede limitar la comprensión y la aplicación del principio de no discriminación presente en los Principios Rectores. Esto a menudo da como resultado

un tipo de asistencia que prioriza a los desplazados internos mientras se pasan por alto las necesidades de otros, o que no refleja los desafíos específicos a los que aún se enfrentan los desplazados internos. Esto se puede evitar adoptando un enfoque comparativo entre los grupos de población y empleando métodos cualitativos diseñados específicamente para discernir la evidencia de discriminación³.

Por ejemplo, el perfilado urbano realizado en Mogadiscio reveló que todos los grupos de población que vivían en asentamientos no planificados e informales sufrían de pobreza; sin embargo, la población de desplazados internos afrontaba retos específicos, dando como resultado un nivel de vida mucho menor y una mayor probabilidad de desalojo. Estos resultados aclararon las respuestas que requerían un enfoque específico sobre los desplazados internos y las respuestas que necesitaban dirigirse a los pobres de las zonas urbanas en su conjunto.

Informar soluciones duraderas

Los Principios Rectores destacan el derecho de los desplazados internos a una elección informada y voluntaria con respecto a su futuro asentamiento (ya sea que regresen a su lugar de residencia habitual o se asienten en otra ubicación); también describen la responsabilidad de las autoridades nacionales de proporcionar un entorno en el que los desplazados internos puedan superar los desafíos relacionados con el desplazamiento. Sin embargo, comprender cómo se puede apoyar esto requiere datos desglosados sobre las preferencias, las habilidades, las capacidades y las vulnerabilidades de los desplazados internos, y debe combinarse con una visión general del contexto social, económico, ambiental y político más amplio.

Esta contextualización permite una acción más coherente e informada entre las intervenciones humanitarias y de desarrollo. Esto es especialmente relevante en las zonas urbanas, donde reside la mayoría de las personas desplazadas y donde existen numerosos sistemas complejos para explorar, incluyendo servicios, infraestructura y una combinación de estructuras de gobierno informales y formales⁴. Para ser sostenibles, la formulación de políticas y la programación necesitan complementar y apoyar las estructuras existentes, y mejorar la cohesión social. En los casos en los que los desplazados internos residen en campamentos cercanos a zonas urbanas, como en El Fasher, Sudán, apoyar la integración local sostenible requiere la consideración de necesidades de

planificación urbana, mientras que el apoyo a los retornos sostenibles debe ser informado en la medida en que las áreas de retorno ofrezcan seguridad física, acceso a servicios básicos y una convivencia pacífica con los residentes actuales⁵.

La participación de los desplazados internos en la creación de soluciones

Los Principios Rectores requieren que se garantice la plena participación de los desplazados internos en la planificación y la gestión de las soluciones. Esto significa que los desplazados internos deben participar en la creación y la aplicación de los procesos de datos que producen evidencia sobre sus situaciones, y que deben tener acceso a esta evidencia para tomar sus propias decisiones de manera informada. En realidad, esto rara vez sucede, y si bien existen conversaciones sobre el intercambio de datos entre los organismos que proporcionan asistencia, hay poco énfasis en el intercambio de datos o resultados con los propios individuos. Por otra parte, las necesidades de información que los desplazados internos podrían identificar para tomar sus propias decisiones casi nunca se priorizan por encima de los datos necesarios para la prestación de asistencia y otra planificación operativa.

En Colombia, la gran cantidad de datos recopilados sobre la población desplazada se utiliza como base para la respuesta programática del Gobierno. Si bien este análisis ha dado lugar a acciones pertinentes para muchos desplazados internos, las consultas con las comunidades han revelado que algunos grupos de población, como las comunidades indígenas, perciben su situación y sus necesidades prioritarias de una manera diferente que la mayor parte de la población de desplazados internos. Se está trabajando para mejorar este enfoque y garantizar que se aplique un análisis más consultivo.

En términos más generales, aunque se está trabajando para fortalecer la participación de los desplazados internos en los procesos de datos⁶, se necesitan esfuerzos más osados para asegurar la participación plena y significativa de las comunidades afectadas, incluyendo el papel de usuarios importantes de los datos.

La responsabilidad principal de las autoridades nacionales

Si bien en muchos contextos las autoridades nacionales sí participan en la recopilación de datos sobre el desplazamiento interno, solo en unos pocos casos los gobiernos realmente lideran estos esfuerzos. Son aún menos los casos en los que los sistemas de datos están vinculados

octubre 2018

www.fmreview.org/es/PrincipiosRectores20

a los sistemas estadísticos nacionales y, por lo tanto, efectivamente incorporados en los procesos nacionales de planificación y política.

Colombia ofrece un ejemplo en el que una institución del Gobierno (su Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas) ha sido asignada y ha recibido los recursos para dirigir los datos de los desplazados internos, garantizando así que los datos sirvan de base para la acción nacional. Las autoridades federales de Somalia también han demostrado liderazgo en el desarrollo de sus sistemas de datos con el apoyo de socios internacionales, con el objetivo de integrar a los desplazados internos en los procesos de planificación nacional y urbana, así como en la aplicación y el informe del Objetivo de Desarrollo Sostenible.

En muchos contextos, los datos más fácilmente disponibles sobre los desplazados internos son producidos por socios internacionales que brindan asistencia humanitaria. Mientras que esto es muy valorado en casos en los que las autoridades nacionales no están dispuestas o no pueden realizar este trabajo con eficacia, la falta de liderazgo gubernamental o de una participación real en la producción de datos puede conducir a una desconexión entre los datos y la toma de decisiones a nivel nacional. Esto puede ser particularmente perjudicial en las crisis prolongadas de desplazamiento, donde son fundamentales las intervenciones de desarrollo y planificación.

Para abordar esta brecha, es esencial una mayor inversión en estrategias de desarrollo de la capacidad. Estas estrategias deben garantizar que las partes interesadas relevantes —principalmente las autoridades gubernamentales y los organismos de estadística a nivel local, regional y nacional— puedan asumir cada vez más papeles de liderazgo para establecer y aplicar procesos de datos. Para ser efectivo, esto requiere de una inversión en asociaciones a largo plazo que prioricen el fomento de la confianza, el intercambio y

el diálogo, así como un compromiso político e institucional claro para que funcione¹.

Al abordar cuestiones relacionadas con cada uno de estos aspectos —contexto, no discriminación, soluciones duraderas, participación de los desplazados internos y responsabilidades de las autoridades nacionales— podemos crear vínculos más fuertes entre los marcos normativos y los datos sobre los que debe basarse nuestro trabajo, ayudando colectivamente a mejorar la aplicación basada en evidencias de los Principios Rectores.

Natalia Krynsky Baal coordinator@jips.org
Coordinadora

Laura Kivelä kivela@jips.org
Coordinadora adjunta

Melissa Weihmayer weihmayer@jips.org
Oficial de gestión de la información

Servicio Conjunto de Caracterización de Población
Desplazada www.jips.org

1. Véase también Chemaly W S, Baal N K y Jacobsen K (2016) *Forced Displacement Go Figure: Shaking the Box of IDP Profiling* bit.ly/Chemaly-Baal-Jacobsen-2016 y Baal N y Ronkainen L (2017), *Colección de informes técnicos de ACNUR Obtaining representative data on IDPs: challenges and recommendations: 2017/1* www.unhcr.org/598088104.pdf.
2. Véase Beyani C, Baal N K y Caterina M (2016) "Retos conceptuales y soluciones prácticas en situaciones de desplazamiento interno" *Revista Migraciones Forzadas* no. 52 www.fmreview.org/es/soluciones/beyani-baal-caterina
3. El conjunto de herramientas esenciales del JIPS ofrece una serie de herramientas y guías de metodología de fácil acceso para realizar un ejercicio de perfilado de principio a fin. <https://jet.jips.org/>
4. Véase también Global Alliance for Urban Crises' Charter bit.ly/UrbanCrisesCharter
5. Un reciente proceso interinstitucional liderado por el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos ha creado la Biblioteca de indicadores de soluciones duraderas y la Guía de análisis, proporcionando herramientas para analizar soluciones duraderas basadas en el Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos del IASC. <https://inform-durablesolutions-idp.org/>
6. Por ejemplo, la revolución de participación dirigida por el Equipo de Tareas del IASC sobre la Rendición de Cuentas a las Poblaciones Afectadas.
7. Véase el informe de conferencia del JIPS Making Data Useful: *Making Data Useful: How to improve the evidence-base for joint responses to forced displacement?* bit.ly/JIPS-conf-2017

Mejorar las estadísticas relativas al desplazamiento interno

El Grupo de Expertos en Estadísticas sobre Refugiados y Desplazados Internos (EGRIS, por sus siglas en inglés) elaboró un Informe técnico sobre las estadísticas de los desplazados internos que describe consideraciones conceptuales, metodológicas y operacionales basadas en la práctica actual de la producción de estadísticas oficiales sobre los desplazados internos. Con la aprobación de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en 2018, se ha encomendado al grupo emprender una segunda fase de trabajo que formulará recomendaciones internacionales sobre las estadísticas de los desplazados internos, abordando muchos de los retos que se plantean en este artículo, incluyendo un **marco estadístico integral para el desplazamiento interno**, así como orientaciones para su aplicación práctica. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/expert-group-on-refugee-statistics>